

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE - 9-12-2008

**Les PAEJ dans les nouvelles politiques sociales
Entre demande sociale et commande publique.****I - LES PAEJ****1 - En introduction ; deux mots d'histoire.**

Les PAEJ sont nés de la reconnaissance publique d'initiatives locales. (DGAS en 2002). Cette reconnaissance publique, dans laquelle le facteur humain (O. CHAZY) a été déterminant, a consacré leur développement et leur reconnaissance par les acteurs publics locaux. (2005 ; Projet d'installer 300 PAEJ)

Dans la plupart des cas, l'initiative de leur création vient de la rencontre d'acteurs locaux (avec des missions publiques) qui avaient les jeunes en charge, constataient que leurs réponses, leurs outils étaient insuffisants, voire tenus en échec par les jeunes : - trop institutionnalisés - trop fondés sur la performance - trop dans le court terme et l'effet visible...Aucun d'entre eux ne pouvait seul, étendre sa palette d'offres et apporter ce supplément de présence et d'écoute aux offres tangibles, d'éducation, de conseil, de logement, de formation ou d'emploi....

La reconnaissance et l'animation nationales leur ont permis de se structurer en réseau avec une quasi labellisation d'une fonction, d'une offre de service, voire d'un système de valeurs plutôt que d'une institution. En somme le modèle de développement des années 70/80, tel que celui des entreprises intermédiaires, des régies de quartier, des clubs de prévention, des actions sur l'errance des jeunes. Mais distinctement des missions locales ou des CCPD qui eux sont nés de l'initiative publique et centrale.

Le partage des pratiques, la capitalisation des modalités de fonctionnement, les évaluations régionales¹ ou nationales² ont scandé cette phase de développement et l'on doit pouvoir considérer qu'ils sont parvenus à maturité.

Le besoin est avéré, la réponse est construite, les ressources locales disponibles et l'impact sur les parcours des jeunes lisibles.

Bien que les inflexions produites par les PAEJ sur les trajectoires sociales des jeunes soient très difficiles à évaluer, nous avons mis à jour qu'ils permettaient leur maintien dans les institutions éducatives ou sociales et

¹ Orsas Lorraine ; Décembre 1999

² Dubouchet et Berlioz ; 2006

prévenaient ainsi leur exclusion par un double mécanisme ; l'intervention auprès du jeune lui-même et la réassurance des adultes, parents et/ou encadrants.

2 - Quelle est la question ?

Comment les PAEJ peuvent-ils aujourd'hui se situer dans l'évolution des politiques publiques ?

Pour y répondre, on peut examiner en quoi ils sont en phase, en cohérence, avec les enjeux publics et les tendances actuelles, et en quoi ils se trouvent en décalage, voire en rupture.

Certaines de leurs caractéristiques sont apparemment en contradiction avec les modèles dominants qui structurent l'action publique - Leurs finalités et leurs méthodes - L'identification des publics - leurs identités institutionnelles --

De manière symétrique, ils sont congruents à la représentation dominante quant à l'approche des jeunes ou des minorités exclues, qui veut qu'on individualise la réponse publique (personnalisme et mérite), que l'on fonde le développement (l'inclusion des anglo saxons) sur les ressources de la personne - à débusquer et à réactiver et que l'intervention publique soit partenariale et territoriale.

3 - Des publics et des identités disparates.

Pas de public prédéfini.

Celui qui s'adresse au PAEJ est essentiellement déterminé par la problématique sur laquelle interviennent ses fondateurs - élèves - étudiants - jeunes en insertion - toxicomanes - cas psychiatriques - conduites suicidaires...Caractéristiques qui ne se réduisent pas à la pauvreté et la précarité, au sens économique et social des termes. Conditions aggravantes, certes ; elles ne sont pas avancées comme des critères d'éligibilité.

De plus ce ne sont pas les diagnostics territoriaux qui révèlent l'existence du public des PAEJ et qui déclenchent leur création.

On sait compter les chômeurs, les exclus du logement, les jeunes demandeurs d'insertion, les sortis de l'école sans qualification, les délits, dans un territoire... On demeure incapable de dénombrer ceux qui manquent d'écoute et de soutien relationnel.

Alors, comment organiser une réponse publique sur une invisibilité statistique ? Quels moyens lui allouer et comment éviter que l'offre tire la demande ?

L'accès aux PAEJ procède en fait d'autres valeurs que l'égalité d'accès, inhérente au service public. Les PAEJ sont fondés sur des valeurs d'engagement et d'implication. Leurs animateurs, leurs membres recherchent, veulent, militent, pour la mise en place d'une réponse manquante, à l'intention du public qui les concerne.

Ils ne se sont pas mobilisés pour combler une béance dans l'arsenal des politiques sociales.

Les jeunes sont là, ils les connaissent déjà. Les réponses publiques ou privées sont insuffisantes et les PAEJ n'éprouvent pas le besoin d'administrer la preuve de leur existence par des études épidémiologiques décelant des besoins insatisfaits.

De sorte que les PAEJ, ce qui fait sans doute leur force, conjuguent les enjeux des jeunes - être considérés pour eux-mêmes - avec ceux des professionnels - proposer une réponse à leur convenance.

Cette posture impliquée, ouverte à un public mal circonscrit, se trouve d'emblée en décalage avec les normes de l'action publique qui veut que l'on dispose de la mesure d'un phénomène pour y ajuster la réponse et que l'on arrête les caractéristiques des ayants droits.

3 - Des identités et des patronymes romantiques

A cette indistinction des publics, s'ajoute le fait que **les identités des PAEJ le sont aussi.**

Leurs dénominations poétiques, fleuries, en même temps que disparates, avec des libellés liés à l'initiative locale. Lieu-dit - Espace santé - Le passage - Les Cygnes - Le Fil d'Ariane - Mosaïque - Le Kiosque - Iris...le dispute à la diversité des méthodes et des références doctrinales auxquelles ils sont attachés.

Le tout plus signifiant et plus excitant que le sigle commun « PAEJ ».

Celui-ci permet néanmoins de définir une mission, un ensemble de prestations dont on connaît la diversité et l'éclectisme, mais surtout il constitue la voie d'accès au financement public dédié.

Si ce ne sont, ni les publics, ni les identités, qu'est-ce donc qui crée une appartenance commune ? Le sigle - le financement - le risque et la survie ?

Une politique publique peut-elle se fonder sur une telle mosaïque ?

On sait depuis longtemps qu'un ensemble d'initiatives locales, aussi intelligentes soient-elles, ne constituent pas une politique publique qui doit être fondée sur la démocratie, la représentation politique, et la justice sociale.

Il n'en est pour preuve que se remémorer, dans un passé encore récent, les lieux d'accueil alternatifs, la suspicion dont ils ont été l'objet et les scandales dont ils ont été le théâtre ; affaires de mœurs, sectarisme, escroqueries, dépôts de bilan retentissants, bien que les travailleurs sociaux, les services publics, soient à la recherche de ce type de solution lorsque les leurs ne marchent plus.

Les affaires d'initiés sont, a priori, dangereuses.

4 - Le désir comme ressource

Les jeunes qui « ne vont pas bien » sont pauvres de beaucoup de choses. Mais leurs plus grandes pauvretés, celles qui sont les plus douloureuses et les plus difficiles à combler sont l'absence de **relations sociales et l'absence de projet**.

Plus importants que la pauvreté économique ou sociale, l'absence de désir, l'abandon de soi, l'absence de réaction aux propositions, aux offres d'activité, d'insertion...met en échec la plupart des dispositifs publics qui s'adressent à la jeunesse.

Et les professionnels savent que parfois le désir, son expression, les miettes de confidences que le jeune distille, constituent la seule ressource sur laquelle ils peuvent fonder un accompagnement social ou éducatif.

A ce titre, les PAEJ sont très exactement, là où il faut, pour cultiver ces quelques miettes d'avenir.

Ils sont, de ce point de vue, en phase avec, l'actualité médiatique focalisée sur la résilience (B. Cyrulnik) ; l'énergie adolescente (M. Rufo) et le droit de chacun à se saisir (ou non) des offres publiques (SDF -Hébergements de nuit et contrainte).

On pourrait donc penser qu'ils s'inscrivent dans l'approche publique des personnes qui ont épuisé les offres existantes ou dont les besoins ne rencontrent pas de solution adaptée ; à savoir la compassion pour les plus exclus, les plus souffrants, les cas non répertoriés, les maladies orphelines, sur l'agenda politique et à l'ordre du jour de l'humanitaire intérieur.

En revanche, la performance attendue aujourd'hui de l'action publique se satisfait mal de la culture du désir, car il va où il veut et il faut du temps pour le transformer en projet et le traduire en action.

5 - La mutualisation institutionnelle

Dans la plupart des cas, les PAEJ résultent et vivent d'une dynamique collective mettant en jeu plusieurs acteurs et plusieurs institutions, autour d'un fondateur historique.

Il peut s'agir d'une organisation autonome et visible ou d'une fonction immergée à l'intérieur d'une organisation plus vaste. Espace santé - mission locale

Quelles que soient leurs configurations, ils sont inscrits dans le système d'acteurs locaux par le fait même qu'ils lui doivent leur création et leur portage.

En cela les PAEJ sont conformes à la commande publique explicite - « Personne ne fait seul. Il faut mutualiser les ressources et créer de la synergie... »

Mais, et c'est la loi du genre, il est hors de portée, d'imputer à un de leurs acteurs, la responsabilité de leur fonctionnement et de l'obtention des résultats.

Ils interdisent ainsi aux politiques locaux d'en tirer quelques dividendes sauf à considérer qu'ils se satisfont d'avoir contribué à faire exister une telle réponse aux jeunes dans leur territoire ; s'ils peuvent effectivement s'en prévaloir.

En cela leur modèle de fonctionnement, bien que conforme à la norme, rend sans doute difficile leur portage par les collectivités locales. La proximité du politique ne constitue d'ailleurs pas systématiquement une plus value dans la conduite des politiques publiques et notamment face aux problématiques extrêmes qui « affolent » la population.

Alors, de quel bloc de compétence relèvent-ils ? A qui appartiennent-ils ? Aucune autorité publique instituée (excepté peut-être O. CHAZY) ne peut engager une recherche en paternité à leur endroit.

Veulent-ils d'ailleurs appartenir à quelqu'un d'autre qu'à eux-mêmes ?

II - LES POLITIQUES PUBLIQUES

1 - Des politiques sociales (largo sensu) de plus en plus normatives....

Entre le développement de la personne pour qu'elle organise son destin selon ses vœux (K.Gibran - E.Mounier - F.Dolto) et sa mise aux normes pour qu'elle se conforme aux codes sociaux (assimilation - intégration), la commande publique choisit plutôt la seconde perspective et laisse à l'initiative privée, le soin d'accompagner les personnes dans leur singularité.

La LOLF, (+ la RGPP), la plus récente des réformes structurelles des politiques publiques, crée des catégories, des programmes et des indicateurs de performance.

Dans une logique libérale, de performance et de compétitivité, les politiques sociales constituent la récompense de la croissance ; elles ne sont plus considérées comme y participant. Si le bien être de la population est évidemment une des conditions de la santé économique, c'est à l'individu (sphère du privé) de s'en occuper.

Dans ce cadre, il ne semble y avoir que deux catégories pour ranger les jeunes « en difficulté » **Victime ou auteur.**

La victime est sujet de compassion – l'auteur l'est de sanction et d'exclusion et si l'on assiste régulièrement à l'émergence de **l'auteur- victime** dans les concepts de protection de l'enfance et de prévention, ce concept demeure flottant, jamais stabilisé et les politiques publiques ne peuvent l'intégrer.

D'où l'exacerbation des tensions entre la prise en compte de la personne, là où elle est, pour l'aider à aller là où ses capacités et ses projets lui permettent d'aller, et les attentes dominantes du groupe social (les normes) exigeant que chacun soit conforme et participe à la création de richesses, à la vitesse, à l'efficacité.

Le temps accordé, le mûrissement, les alternances de progrès et de régression, l'écoute attentive sans solution visible à court terme, ne font pas partie des normes de production de l'action publique qui veut qu'un jeune soit rangé dans une catégorie et orienté vers une offre spécialisée pour un accès le plus rapide et le moins coûteux « au droit commun ».

L'autre norme ascendante des politiques publiques qui s'adressent à la jeunesse est, selon les termes de JP. Rosenzweig, « **la rémunération à l'acte** ».

Malgré le succès du concept de systémie, rares sont celles qui sont encore fondées sur l'accompagnement des parcours dans une perspective systémique selon laquelle il faut faire bouger, de concert, la personne et le milieu.

La plupart du temps, elles associent mécaniquement des réponses court terme, instrumentales, voire automatisées en matière de justice des enfants, à chaque problématique ou à chaque acte posé.

Un besoin de logement vaut 6 mois d'ASL ; un besoin de substitut parental est satisfait par un administrateur Ad'hoc ou une mesure d'AEMO, le maintien à domicile d'un handicapé vaut 2 ans d'accompagnement, la récidive, 5 mois en CER... etc...et une dose de PAEJ ne peut qu'être bénéfique à une autre intervention publique de soin ou d'éducation ; sauf qu'il faut veiller à ne pas payer deux fois la même prestation.

2 -Et qui hésitent entre protéger l'enfant et protéger le groupe social...

- Bégalement législatif dans un édifice luxuriant- loi sur la prévention de la

délinquance en même temps que loi sur la protection de l'enfance.
7 textes de lois au cours des dernières années sur la justice des mineurs et un 8° en préparation depuis début décembre suite au rapport Varinard.

On n'a jamais autant consacré de moyens à la prévention, à la protection et à la sanction, et la loi n'a plus, seule, la force d'obliger à faire. Il faut désormais déployer d'importants moyens de promotion, de formation, des trésors de diplomatie et des évaluations, pour que sa mise en œuvre soit effective.

- Des mouvements de pensée contradictoires ont traversé les milieux socio-éducatifs ces dernières années. Certains ont opposé répression et prévention ; éducation et sanction, d'autres ont cherché à les relier. - Exemple: « on ne peut éduquer un jeune qui ne le veut pas... ! »
= La solution publique éducative n'est plus efficace...
= une autre solution : l'éloignement du groupe social ; CER - CEF dans lesquels se restaurent pourtant des fondamentaux éducatifs considérant que la sanction est consubstantielle à l'éducation.

La ligne de partage est ailleurs, entre sanction, excluant la personne du groupe social, voire infamante, lorsque l'action publique ne se donne pas les moyens de la clore, et sanction éducative condamnant l'acte et reconnaissant la personne digne d'intérêt .

- Réduction de la jeunesse déviante à un risque plutôt qu'une ressource - intolérance grandissante à la différence.

- Confusion dans les fonctions et les rôles des acteurs au contact de la jeunesse : La politique de la ville, essentiellement dynamisée par le risque de violence collective en renvoyant la solidarité et la justice sociale au second plan, cherche des ressources compétentes pour « tenir les jeunes » que les autorités publiques ne comprennent pas.

Tous les secteurs sont touchés - l'école - les stades - les équipements de proximité - les manifestations culturelles... voient des jeunes adopter des comportements qui dépassent leurs capacités de réponses et leurs seuils de tolérance.

Ceux donc qui sont au contact de « jeunes en difficulté » et avec lesquels « ça se passe bien - ils y arrivent ! » sont donc conviés voire convoqués à mettre de l'ordre³ là où il s'est évaporé.

Ainsi les associations de la prévention, de la médiation, du lien social qui excipent de la complexité des problématiques sociales pour justifier l'emploi d'éducateurs spécialisés, se trouvent-ils aujourd'hui enjoins par la puissance publique à répondre à la demande générale de tranquillité publique.

³ L'ordre ordinaire dans l'acception que lui confère Sebastian Roché

3 - Des centres de décision éclatés

Montée en puissance des conseils généraux et des maires dans l'approche de la jeunesse « à risque ». Ceux-là, sur la protection de l'enfance avec la capacité d'orienter les politiques locales et les moyens alloués et ceux-ci, sur la protection de leurs administrés - chefs de file de la prévention de la délinquance, sans pouvoirs sur les moyens.

Transformations profondes du jeu des acteurs publics dans l'insertion et la formation des jeunes (Régions - Villes - État) le soin et le logement.

La répartition des blocs de compétence a généré des co-pilotages et des cofinancements qui stérilisent la créativité et interdisent aux pouvoirs publics la prise de risque sur des initiatives, telles que les PAEJ.

Dans ce contexte, pourrait-on aujourd'hui lancer ces types d'initiative, les clubs de prévention quasi clandestins des années 60, les entreprises intermédiaires de 1974, en ayant des chances qu'elles rencontrent leur financement ?

4 - Des prestataires plutôt que des partenaires.

Les politiques sociales, au titre de l'égalité de traitement des opérateurs dans les marchés publics et sous la pression des directives européennes, sont passées de la logique de la subvention, de l'aide aux acteurs privés à celle de la commande publique avec cahiers des charges - appels d'offres - projets de service - évaluation - Référentiels de bonnes pratiques (la métaphore du marmiton).

Les opérateurs associatifs, inventeurs de leurs initiatives, ne voient ainsi plus les pouvoirs publics les reconnaître et les faire vivre selon le principe du subventionnement des actions intéressantes pour les autorités organisatrices. Ils se font prendre leurs idées qui se retrouvent élevées au rang de politiques publiques dans une logique de l'achat.

Ils n'ont alors plus la possibilité de contribuer à l'élaboration des politiques publiques, hormis par l'entremise des grands réseaux, du lobbying ou de la stimulation des médias.

Or les PAEJ ne fournissent pas de prestations calibrées. On y trouve bien évidemment des services identiques mais ils accueillent, écoutent et donnent à chacun selon sa demande en puisant les solutions auprès des partenaires qui constituent leur organisation territoriale.

Mais, en quoi participent-ils à l'élaboration des politiques locales dédiées aux jeunes ? Comment renseignent-ils le politique ? Et quels sont les moyens qu'ils pourraient se donner pour que leur expertise ait une valeur d'usage dans la décision publique ?

III - SYNTHÈSE

1 - Dire la performance de l'attention à l'autre.

L'attention à l'autre, l'écoute sont plutôt de la sphère privée - renvoyés à l'initiative militante, la générosité sociale, avec les figures emblématiques de l'humanitaire intérieur.

Encore que ça bouge là aussi. La préparation du Téléthon devient une organisation festive en soi dans les communes - l'objet a disparu. On ne sait plus bien entre Coluche, l'Abbé Pierre - les virades de l'espoir - les pièces jaunes - Qui veut gagner des millions - Sos villages d'enfants (A Duperrey) et autres parrains, marraines médiatiques, qui veut sauver qui ?

Les politiques publiques se rétractent sur les fonctions de régulations qui ne se font pas naturellement.

La santé (donc le soin) et la contribution à la richesse (donc les études et le travail) apparaissent comme des droits au double sens des droits de l'homme et des droits positifs.

Les politiques sociales assurent tant bien que mal l'exercice de ces droits et compensent, régulent, les manques, les freins, dans leurs voies d'accès.

Elles sont néanmoins trop frustes pour prendre en compte des interventions qui se situent entre ces deux registres et les évaluations sont également trop rudimentaires pour dégager les effets de ce type d'intervention sur le destin des jeunes.

Néanmoins, il semble que le maintien des jeunes dans, (à tout le moins au contact de..) des milieux éducatifs, professionnels, familiaux en raison de l'usage qu'ils font des PAEJ puisse être reconnu comme un objectif cohérent avec l'évolution actuelle des politiques publiques attachées au droit commun, au maintien dans le milieu naturel et à la maîtrise des coûts.

Il y a donc une rentabilité, un retour sur investissement des fonds publics dans l'écoute, la respiration, la conversation avec les jeunes.

2 - Le futur des PAEJ a-t-il de l'avenir ? - Quelques hypothèses pour réfléchir ?

1 - Le modèle de développement des maisons de l'adolescent ; avec Marcel Rufo + Bernadette Chirac, soit la conjugaison de **la compassion nationale légitime, de la compétence professionnelle et de la médiatisation.**

Trouver un attelage du même type pour les PAEJ ?

2 - Le portage local, au niveau des départements, des CAF et des MSA, dans le cadre de la protection de l'enfance et de la prévention.

On voit mal comment des appareils d'État, au niveau national peuvent reconnaître et porter durablement un matériau aussi composite. Les délégations interministérielles ont rempli leur office, ont fait leur temps et le fait décentralisateur va poursuivre le transfert de la compétence « jeunesse » au local avec certainement plus de confusion entre jeunesse « tout public » et problématiques spécifiques.

3 - Le portage sanitaire en s'inscrivant dans les plans locaux à la faveur de l'extension des champs couverts par les ARH ; avec la difficulté qu'elles auront à prendre en compte la légèreté des structures qui portent les PAEJ.

4 - L'offre de service et la méthode d'intervention, en confirmant l'arrimage des PAEJ à des organisations plus larges, dédiées à la jeunesse. En somme, promouvoir et/ou préserver une réponse singulière hors normes, en la reliant à des formes normalisées de mise en œuvre des politiques sociales.

Les pouvoirs locaux sont en effet attentifs à ce que les opérateurs associatifs appliquent les politiques publiques qu'ils votent. Mais lorsque la confiance, à tout le moins l'estime, règne, ils apprécient la capacité des élus associatifs d'aller au-delà et de prendre des initiatives militantes.

En quelque sorte, faire reconnaître les PAEJ comme une forme d'intervention, une méthode construite par l'expertise des professionnels et adaptée aux relations actuelles que les jeunes entretiennent avec les institutions (le rejet), plutôt qu'en tant que structure supplémentaire à ce qui existe déjà dans le territoire.